

**INFORME SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE UNA LEGISLACIÓN MODELO
SOBRE COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS CON LA
CORTE PENAL INTERNACIONAL**

(presentado por el doctor Mauricio Herdocia Sacasa)

I. INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de la OEA, en resolución AG/RES. 2279 (XXXVII-0/07), “Promoción de la Corte Penal Internacional”, del 5 de junio de 2007, decidió:

Solicitar al Comité Jurídico Interamericano que conforme a la información recibida y actualizada por los Estados Miembros, así como las recomendaciones contenidas en el informe CP/doc.4194/07 y las legislaciones de cooperación existentes, elabore una legislación modelo sobre cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional, tomando en cuenta los diferentes sistemas jurídicos que existen en el hemisferio y que la haga llegar al trigésimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización.

Sin lugar a dudas se trata de una empresa compleja por cuanto requiere solventar una gran diversidad de problemas jurídicos y prácticos y encontrar posibles soluciones a situaciones comunes, en un escenario caracterizado por la particularidad de las leyes y procedimientos penales internos, en el contexto de un instrumento internacional de vocación universal.

Dado que esta labor no puede desligarse de los trabajos anteriores del Comité en cuanto a la promoción de la Corte Penal Internacional, se impone la necesidad de tener presentes ciertos antecedentes e información general.

II. ORIGEN DE LA LABOR DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

La labor del Comité Jurídico Interamericano sobre este tema, ya en una época más reciente, se remonta al mandato recibido por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 7 de junio del año 2005, cuando se le solicitó elaborar un cuestionario para su presentación a los Estados miembros de la OEA. El citado cuestionario pretendía obtener información sobre la forma en que las respectivas legislaciones nacionales estaban habilitadas para cooperar con la Corte Penal Internacional.

Aproximadamente dos meses después, en agosto de 2005, el Comité Jurídico Interamericano aprobó la inclusión en su temario del asunto Promoción de la Corte Penal Internacional.

Es importante destacar que el “Cuestionario Relativo a la Corte Penal” cubrió tanto a los Estados Partes del Estatuto de Roma como a aquellos que no lo eran en aquel momento.

En un tiempo muy corto, el “Cuestionario relativo a la Corte Penal Internacional” recibió respuesta de 17 países, de los cuales 11 eran Parte y 6 no eran Parte del Estatuto de Roma. Sobre la base de esta información, el relator presentó el Informe solicitado.

El 6 de junio de 2006, la Asamblea General de la OEA, resolvió solicitar al Comité Jurídico Interamericano que, tomando en cuenta los resultados del informe presentado elaborase un documento de recomendaciones a los Estados miembros de la OEA, sobre la forma de fortalecer la cooperación con la Corte Penal Internacional. Dicho Informe

CJI/doc.256/07 rev.1 fue remitido al Consejo Permanente y éste -a su vez- lo envió a la Asamblea General.

El presente Informe, trata sobre las perspectivas de una legislación modelo sobre cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional, en atención al mandato contenido en la citada resolución AG/RES. 2279 (XXXVII-O/07).

III. ACTUALIZACIÓN DEL INFORME DEL RELATOR EN RELACIÓN AL SISTEMA INTERAMERICANO

A partir del primer Informe se recibió información de parte de la Misión Permanente de la República Oriental del Uruguay ante la Organización de los Estados Americanos. Se trata de una actualización del material adelantado mediante nota N. 010/06 de 12 de enero de 2006. La nueva nota hace llegar copia de la Ley N.18.026, “Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad, Crímenes de Guerra y Cooperación con la Corte Penal Internacional”, promulgada el 25 de septiembre de 2006, así como copia de la Ley N. 18.013 promulgada el 11 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional.

Debe señalarse también como un elemento de actualización de gran importancia los resultados de las dos últimas sesiones de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, con el apoyo de la Oficina de Derecho Internacional de la OEA, celebradas en la sede de la Organización el 2 de febrero del año 2007 y el 28 de enero de 2008, las cuales se reseñarán posteriormente. Tales sesiones han sido ocasiones oportunas para actualizar los avances legislativos por parte de los Estados en cuanto a la implementación del Estatuto de Roma.

Los 23 países del Sistema Interamericano que ya han ratificado el Estatuto de Roma son:

Antigua y Barbuda (18 de junio de 2001), **Argentina** (8 de febrero de 2001), **Barbados** (10 de diciembre de 2002), **Belice** (5 de abril de 2000), **Bolivia** (27 de junio de 2002), **Brasil** (14 de junio de 2002), **Canadá** (7 de julio de 2002), **Colombia** (5 de agosto de 2002), **Costa Rica** (7 de junio de 2001), **Dominica** (12 de febrero de 2001), **República Dominicana** (12 de mayo de 2005) **Ecuador** (5 de febrero de 2002), **Guyana** (24 de septiembre de 2004), **Honduras** (1 de julio de 2002), **México** (28 de octubre de 2005), **Panamá** (21 de marzo de 2002), **Paraguay** (14 de mayo de 2001), **Perú** (10 de noviembre de 2001), **Saint Kitts y Nevis** (22 de agosto de 2006) **San Vicente y Las Granadinas** (3 de diciembre de 2002), **Trinidad y Tobago** (6 de abril de 1999), **Uruguay** (28 de junio de 2002) y **Venezuela** (7 de junio de 2000).

Los 12 países del Sistema Interamericano los que no han ratificado el Estatuto de Roma son: **Bahamas, Chile, Cuba, Haití, Jamaica, Santa Lucía, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Suriname.**

El Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC) ha sido ratificado por 11 países del Sistema Interamericano. Ellos son: **Argentina** (1 de febrero de 2007), **Belice** (14 de septiembre de 2005), **Bolivia** (20 de enero de 2006), **Canadá** (22 de junio de 2004), **Ecuador** (19 de abril de 2006), **Guyana** (16 de noviembre de 2005), **Panamá** (16 de agosto de 2004), **Paraguay** (19 de julio de 2005), **Trinidad y Tobago** (6 de febrero de 2003), **Uruguay** (1 de noviembre de 2006) y **México** (27 de septiembre de 2007).

IV. CONTENIDO DEL INFORME CJI/doc.211/06 DEL RELATOR DEL CJI

Dado que la resolución AG/RES. 2176 (XXXVI-O/06) solicitó que se tuviese como base los resultados del Informe presentado por el Comité Jurídico Interamericano para la elaboración de un documento de recomendaciones sobre la forma de fortalecer la

cooperación con la Corte, se considera pertinente hacer un resumen general del contenido del documento.

Dicho Informe abordó, en primer lugar, la situación general del Estatuto de Roma con relación a los países del Sistema Interamericano, destacando los puntos que pudieran parecer más conflictivos de cara a la ratificación o adhesión al mismo en su relación con las legislaciones internas de los países. Los puntos aparentemente más problemáticos que se resaltaron fueron: La Cosa Juzgada; La Improcedencia del Cargo Oficial; las Funciones y Atribuciones del Fiscal con Respecto a las Investigaciones; El procedimiento de Detención y Entrega de Personas a la Corte; la Prisión Perpetua y los Indultos y Amnistías.

Se mencionaron las principales medidas de cooperación contenidos en el Estatuto de Roma en sus Partes IX y X en relación con la cooperación.

Se mencionó igualmente el informe final del Comité Jurídico Interamericano: CJI/doc.199/05 rev.1, del 15 de agosto del 2005, el cual abordó el tema “Aspectos Jurídicos del Cumplimiento en el Ámbito Interno de los Estados de las Decisiones de Tribunales o Cortes Internacionales u otros Órganos Internacionales con Funciones Jurisdiccionales”, que incluía una serie de respuestas brindadas por los Estados en relación al tema de la Corte Penal Internacional.

Se pudo apreciar que la mayoría de los Estados tiene incorporado en su legislación el crimen de genocidio y un número menor de Estados ha incorporado los crímenes de guerra. Los crímenes de lesa humanidad representan el menor número de tipificaciones en la legislación interna de los Estados que respondieron el cuestionario, lo cual parece indicar un problema más complejo en el proceso de adecuación de las legislaciones con relación a estos últimos.

Se indicó que en el caso de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, algunas de las definiciones proporcionadas por los Estados están frecuentemente dispersas en sus legislaciones y no necesariamente cubren la extensa gama del Estatuto de Roma.

Se puso de relieve que una buena parte de los Estados Partes del Estatuto que respondió al cuestionario, expresaron que cuentan con normas para implementar la cooperación con la Corte, ya sea que hayan sido elaboradas especialmente o bien porque consideran que la legislación vigente les permite, en todo caso, cooperar con el Tribunal. Se recalcó entonces el hecho de que para algunos Estados Partes del Estatuto la falta de legislación específica no parecería impedir necesariamente su capacidad de atender las solicitudes de cooperación de la Corte bajo el orden legal ya existente, en tanto se realizan las reformas correspondientes.

En el caso de los Estados Partes del Estatuto que no disponían aún de una legislación especialmente creada para implementar la cooperación con la Corte, todos expresaron tener en curso procesos de formación de la legislación correspondiente, en diversos grados de tramitación.

Para resolver los posibles problemas que podía plantear el Estatuto de cara a la Constitución y al marco legal interno, se recurrió a ciertos mecanismos que es útil tener en cuenta para el caso de los Estados que no son todavía Partes del Estatuto:

- a) Reforma constitucional global
- b) Dictamen, declaración u opinión de los órganos de control constitucional
- c) Estudios y consultas que despejaron una vía directa de ratificación o adhesión

Dado el carácter complementario de la jurisdicción de la CPI, en relación a las jurisdicciones penales nacionales, se destacó la importancia del fortalecimiento de la propia jurisdicción nacional. Ello implicaría la tipificación adecuada de los crímenes previstos en

el Estatuto en los Códigos Penales nacionales y la habilitación del ordenamiento legal interno para el juzgamiento de los mismos, en sede nacional.

V. CONTENIDO DEL INFORME CJI/DOC.256/07 REV.1 DEL RELATOR

El último Informe aprobado por el Comité Jurídico Interamericano y remitido al Consejo Permanente (CJI/doc.256/07 rev.1), hace referencia a las siguientes consideraciones y recomendaciones preliminares, que por su relación con el tema se presentan íntegras:

7.1 Un primer planteamiento va dirigido a resaltar el Valor de las respuestas de los Estados miembros a los Cuestionarios

En el Informe del Relator se indicaba que tales respuestas al cuestionario eran una forma de fortalecer la cooperación y facilitación, en sentido amplio, por cuanto permiten conocer e intercambiar información entre los Estados y beneficiarse de los avances y experiencias, tanto de cara a la ratificación o adhesión del Estatuto de Roma, como para habilitar las legislaciones internas para cooperar con la Corte y, en general, asegurar una eficiente aplicación del Estatuto.

Sobre esta base el Relator consideró la conveniencia de reiterar respetuosamente la solicitud del CJI a los Estados miembros de la OEA que aún no hayan respondido el cuestionario para que lo completen, y a aquellos Estados Partes del Estatuto de la Corte Penal Internacional que hayan cumplido el proceso de aprobación de leyes de implementación de la parte IX y X de dicho Estatuto que remitan al Comité tal información.

De igual manera, reiterar la petición del CJI a los Estados que hayan concluido el proceso de aprobación de leyes que incorporen, modifiquen o adicionen los tipos penales consagrados en el Estatuto de Roma, que brinden dicha información actualizada al Comité.

7.2 Para aquellos Estados miembros de la OEA que aún no son Partes del Estatuto de Roma, considerar la ratificación o adhesión, según sea el caso, al Estatuto de Roma, y para ello:

7.2.1 Tomar en cuenta – de considerarlo necesario- los mecanismos utilizados por los Estados que forman actualmente parte del Estatuto, para superar eventuales problemas de colisión con las respectivas leyes internas, según el caso, a la luz de la experiencia reseñada en el Informe del Relator, lo cual podría implicar alentar la emisión de los dictámenes y/o opiniones favorables de los Ministerios, órganos o dependencias encargadas de su elaboración.

En su Informe el Relator ya había indicado que para resolver los posibles problemas de colisión constitucional que podría plantear el Estatuto a juicio de algunos Estados, se recurrió a ciertos mecanismos que es útil tener en cuenta para el caso de los Estados que no son todavía Partes del Estatuto. Algunos de estos mecanismos han sido:

- a) Una sola reforma constitucional global que supera toda contradicción u oposición, acompañada o no de declaraciones interpretativas.
- b) Solicitud a los respectivos órganos de control de constitucionalidad de un dictamen, declaración u opinión que permitió, en algunos casos la simple interpretación conforme del Estatuto y la Constitución y, en un caso, el requerimiento directo de una reforma Constitucional previa.

- c) Estudios y consultas que permitieron -generalmente a las Cancillerías- proponer la ratificación o adhesión directa, sin mayores inconvenientes ni reformas legales.

7.2.2 Considerar la formación eventual de comisiones intersectoriales o grupos de trabajo amplios para la elaboración de estos dictámenes u opiniones, incluyendo la posible invitación a otros Poderes del Estado y representantes de la sociedad civil.

7.2.3 Considerar el apoyo que podrían brindar a estos mecanismos de consulta la amplia variedad de documentos elaborados por gobiernos, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y/o expertos³¹ y, especialmente, los trabajos del Comité Jurídico Interamericano en la materia y los informes y recomendaciones resultantes de las tres reuniones celebradas por la CAJP del Consejo Permanente, en la sede de la Organización.

7.2.4 Considerar la inclusión de cláusulas que atiendan eventuales temas de preocupación, según corresponda con la práctica legislativa, en ámbitos como la retroactividad, de modo que se aclare -con la debida certeza y confianza- esta cuestión contemplada en el Estatuto de Roma.³²

7.3 Para aquellos Estados miembros que son Partes del Estatuto de Roma, determinar las medidas -incluidas las de carácter legislativo-, modalidades y mecanismos para asegurar la existencia de procedimientos aplicables a la plena cooperación con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes bajo su competencia y, en general, el cumplimiento de las obligaciones consagradas en el Estatuto de Roma y, para ello:

7.3.1 Considerar acciones legislativas adicionales para fortalecer la cooperación con la Corte. En especial, evaluar si conviene la emisión de una ley especial de cooperación, como las leyes de Argentina y Uruguay; o si conviene más optar por el camino de incorporar disposiciones concretas a leyes ya existentes, ya sea códigos penales o procesales penales, como lo han hecho otros países.

7.3.2 Considerar la posible conformación de Grupos de Trabajo o Comisiones a nivel del Poder Ejecutivo para analizar y definir las mejores vías legislativas de implementación, contando además, si se estima conveniente, con la participación de representantes de otros Poderes del Estado y representantes de la sociedad civil.

7.3.3 Actualizar los estudios y previsiones sobre las formas de cooperación y la práctica de cooperación judicial internacional de los Estados ya existentes – incluidos los tratados en la materia así como leyes de cooperación - que se utilizan regularmente o bien pueden activarse eventualmente para atender peticiones de cooperación en el marco del Estatuto de Roma.

7.3.4 Considerar, en la inclusión de los tipos penales del Estatuto de Roma, la experiencia de los Estados, ya sea mediante la definición *in extenso* utilizada por algunos Estados en sus leyes de implementación o bien la simple remisión a

³¹ Ver Anexo.

³² El Estatuto de Roma contempla en su artículo 11 que “1. La Corte tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto”.

las disposiciones contenidas en los artículos 6º, 7º, 8º y 70 del Estatuto de Roma complementada en el caso de Argentina con referencias a otros instrumentos.

7.3.5 Los Estados podrían considerar la premisa de que el Estatuto de Roma establece el estándar mínimo aceptado por la comunidad internacional en la definición y alcance de los crímenes de competencia de la CPI, por lo cual los Estados tienen la prerrogativa de ampliarlos.

7.3.6 Considerar la designación por parte de los Estados Partes de enlaces o puntos de contacto para los temas de cooperación con la Corte.

7.3.7 Otros aspectos que podrían merecer especial atención son los siguientes:

- iv. régimen suficiente de garantías en materia de entrega de nacionales a la CPI, considerando el régimen de garantías de la extradición;
- v. régimen de divulgación amplia en materia de entrega de información, sin perjuicio de las excepciones limitadas establecidas previamente por ley;
- vi. cláusulas de protección de personas –incluidas víctimas y testigos– que participen en los procedimientos ante la CPI. Podrían evaluarse las experiencias de los programas de protección de testigos existentes en los respectivos Estados, según sea el caso, o las experiencias de protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con miras a derivar posibles aplicaciones a los casos de la Corte.

7.3.8 Contemplar procedimientos expeditos para atender solicitudes de cooperación en materia de entrega, procurando que sean –en lo que corresponda– equiparables a los aplicables a los casos de extradición y no más engorrosos ni onerosos.

7.4 Contemplar la ratificación o adhesión, según corresponda, al Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades (APIC) de la Corte Penal Internacional

7.4.1 Los Estados pueden considerar que el APIC se basa en el principio de inmunidad funcional y por lo tanto recoge los estándares internacionales en materia de privilegios e inmunidades para la realización de la función de la Corte.

7.5 Se recomienda a todos los Estados miembros de la OEA:

7.5.1 Intensificar el intercambio de información en el hemisferio Sumado a las respuestas al Cuestionario y a las leyes de implementación del Estatuto, se podría poner a disposición del Comité Jurídico Interamericano (CJI) los dictámenes, declaraciones u opiniones elaborados para la ratificación del Estatuto por los Estados y cualquier otra información legislativa que consideran de interés con miras a su incorporación en los informes del Relator.

7.5.2 Fortalecer la participación en los foros regionales e internacionales de discusión sobre la CPI, incluidos *-inter alia-*, las reuniones de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA y la Asamblea de Estados Partes de la CPI.

7.5.3 Continuar abordando el tema de la CPI en el marco de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Sería importante, además, incluir el tema de la CPI en el marco de los procesos de integración subregionales, de tal manera que se mantenga activo este tema en la agenda interamericana, subregional y nacional.

7.6 Considerar mecanismos de cooperación de la OEA en el tema de la CPI

7.6.1 Posible celebración de acuerdos de cooperación entre la OEA y la Corte Penal Internacional con la designación de un punto focal.

7.6.2 Se podría contemplar la construcción de un sitio web con la información relevante y pertinente proporcionada por los Estados, con miras a facilitar el acceso e intercambio de documentos y experiencias, fortaleciendo el conocimiento recíproco de los mecanismos utilizados por países con tradición jurídica continental civil y del derecho anglosajón (*common law*).

VI. SESIONES ESPECIALES DE TRABAJO DE LA CAJP

La Asamblea General de la OEA, mediante resolución AG/RES. 2176 (XXXVI-O/06), “Promoción de la Corte Penal Internacional”, solicitó al Consejo Permanente que, con el apoyo de la Secretaría General, celebre una sesión de trabajo sobre las medidas adecuadas que los Estados deben tomar para cooperar con la Corte Penal Internacional.

La sesión de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la Corte Penal Internacional –tercera que se realiza– se celebró del 2 de febrero de 2007 y sus resultados se recogen en el documento OEA/Sec.Gral. ODI/doc.02/07.

El Informe recoge las principales ideas presentadas durante la sesión de trabajo. Estas son:

- Los Estados miembros de la OEA deben trabajar por promover en sus Parlamentos la existencia de la Corte Penal Internacional y del Estatuto de Roma;
- La participación de la sociedad civil y de los organismos intergubernamentales es fundamental en lo relativo a la promoción, difusión e implementación del Estatuto de Roma;
- La adecuada implementación y superación de las dificultades técnicas en el orden interno requieren de una comprometida voluntad política;
- Las figuras establecidas en el Estatuto de Roma constituyen el estándar mínimo de referencia para los Estados, sin embargo cada país es libre de implementar políticas y legislaciones que puedan superar dichos estándares;
- Se subrayó la importancia de valorar la plena efectividad de la Corte Penal Internacional, y el respeto del principio de la universalidad;
- La cooperación con la Corte Penal Internacional y la Oficina del Fiscal en las diferentes etapas del proceso resultan fundamentales para lograr la plena eficacia del sistema. En este ámbito la voluntad política es esencial;
- La reparación integral de las víctimas constituye un gran desafío que implica la plena participación de los Estados;
- Se subrayó la importancia de que la Organización de los Estados Americanos establezca acuerdos de cooperación con la Corte Penal Internacional y que la Oficina de Derecho Internacional sea el punto de contacto con la Corte;

Posteriormente, la resolución AG/RES. 2279 (XXXVII-O/07) solicitó al Consejo Permanente que celebre una sesión de trabajo sobre las medidas adecuadas que los Estados deben tomar para cooperar con la Corte Penal Internacional, que incluya un segmento de diálogo de alto nivel entre los Estados Miembros en el que se aborden las recomendaciones contenidas en el Informe CP/ doc. 4194/07. Dicha sesión tuvo lugar el día 28 de enero de 2008.

El Informe de la sesión de trabajo sobre la Corte Penal Internacional (OEA/Sec.Gral. ODI/doc.03/08 del 14 de febrero de 2008) resume el diálogo entre las delegaciones de la siguiente forma:

Al finalizar las presentaciones se procedió al diálogo y comentarios entre los participantes del evento.

Entre los comentarios y respuestas presentados por los panelistas, se destacan las siguientes ideas:

- La jurisdicción *rationae persona* prevista en el artículo primero del Estatuto de Roma se aplica a las personas físicas y no a las personas jurídicas.
- El principio de la Jurisdicción universal puede ser organizado de acuerdo a los propios sistemas legales nacionales.
- Las penas previstas en el artículo 80 del Estatuto de Roma deben servir como una referencia o estándar mínimo, como lo son también los elementos incluidos en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977.
- Se invocó el proyecto de revisión del Estatuto de Roma en el año 2009, dejando claro que no existe nada concreto en relación a la lista de crímenes. Sin embargo, aparece como una oportunidad interesante para poder incluir una definición del crimen de agresión. A pesar de lo anterior, e independientemente de los cambios que pueda tener el listado, lo esencial radica en la voluntad de los Estados de incluir en sus legislaciones nacionales una lista lo más completa posible.

Durante el intercambio de ideas, algunas delegaciones presentaron la situación de los avances legislativos en sus respectivos países. La delegación de Argentina informó sobre la inclusión en su legislación de los principios de complementariedad, territorialidad y nacionalidad activa. También señaló que se trabaja en la tipificación de la figura de la desaparición forzada de las personas. Costa Rica informó sobre el proyecto de reforma al Código Penal el cual incorpora tipos penales sobre los crímenes de genocidio, lesa humanidad, tortura y desaparición forzada y la imprescriptibilidad de dichos delitos así como el proyecto de ley sobre el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (Expediente Legislativo N. 15676). La delegación de Venezuela resaltó la necesidad de preservar la integridad del Estatuto de Roma y constató la riqueza que ofrecen ciertas legislaciones nacionales que han adoptado formas de cooperación con la Corte, respetando el ordenamiento jurídico interno. Por su parte México explicó que ya cuenta con un instrumento sobre privilegios e inmunidades, y que el Senado está estudiando un decreto de ley de cooperación con la Corte Penal Internacional³³. La delegación de Brasil dio a conocer la existencia de un proyecto de ley sobre cooperación efectiva con la Corte Penal Internacional, el cual se encuentra en el Congreso. La delegación de Chile declaró que la ratificación del Estatuto de Roma está siendo considerada por el Senado, luego que se solicitara una reforma constitucional para su adopción. La delegación de Canadá explicó los esfuerzos desarrollados para implementar el Estatuto de Roma, y los proyectos que despliega tanto en el país como en el exterior a favor de la adopción de legislaciones sobre cooperación con la Corte. En la oportunidad, puso a disposición un manual técnico sobre cooperación. La delegación de Ecuador señaló los actos celebrados por la Comisión Nacional encargada de la puesta en vigencia del Estatuto de Roma, considerando que ya fue ratificado el Estatuto de Roma y el Convenio sobre Privilegios e Inmunidades. La delegación del Perú comentó sobre la inserción de un capítulo relativo a la cooperación con la Corte Penal en su Código Penal e informó sobre un proyecto de ley contra los delitos de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Finalmente la delegación de

³³ Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Colombia anunció que el Senado ha aprobado el proyecto de ley sobre privilegios e inmunidades, pero que todavía existe un debate en torno a los grupos de auto defensa.

También hubo comentarios sobre aspectos de índole más general. La delegación de Jamaica consideró que la ley modelo bajo examen del CJI tiene gran utilidad pues servirá tanto a los Estados parte como no parte del Estatuto de Roma. La delegación de EEUU consideró que la cooperación con la Corte Penal Internacional debe tener en cuenta el interés de todos los Estados miembros de la OEA. La delegación de México expresó interés en presentar un proyecto de resolución sobre la promoción de la Corte Penal Internacional en la próxima sesión de la Asamblea General.

Cabe señalar igualmente que la mayoría de las delegaciones expresaron su conformidad respecto a la redacción de un acuerdo entre el Secretario General de la OEA y el Presidente de la Corte Penal Internacional para afianzar actividades sobre el desarrollo del derecho internacional.

Al finalizar el evento, el presidente de la CAJP solicitó a la Secretaría presentar un informe al respecto a dicho acuerdo de cooperación previo a la Asamblea General, tal como lo requiere la resolución AG/RES. 2279 (XXXVII-O/07).

En horas de la tarde del día 28 de enero, se celebró una sesión informal convocada por México para abordar el tema de una legislación modelo en materia de cooperación entre los Estados y la Corte Penal Internacional.

VI. PERSPECTIVAS HACIA UNA LEGISLACIÓN MODELO DE COOPERACIÓN

A continuación se presentan los siguientes puntos de partida.

1. Sin duda el proyecto debe recoger –sin limitarse a ellas- las experiencias ya existente en las legislaciones nacionales, particularmente las siguientes: Crimes Against Humanity and War Crimes Act de 2000 de Canadá; Ley N. 18.026 Cooperación con la Corte Penal Internacional en Materia de Lucha contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad de la República Oriental del Uruguay de 2006; Decreto N. 957 Código Procesal Penal de Perú de 2004 que contiene normas sobre la cooperación judicial internacional con la Corte Penal Internacional y la ley N. 28671 que modifica la entrada en vigencia del Código Procesal Penal y dicta normas complementarias para el proceso de implementación del nuevo Código del 30 de enero de 2006; Ley N. 8272 sobre Represión Penal como Castigo por los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad de 2002 de Costa Rica; ley No. 26.200, Ley de implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 2006 de la República Argentina y The International Criminal Court Act de Trinidad y Tobago de 2006³⁴.

Deben –igualmente- tomarse en cuenta las recomendaciones arriba citadas en lo pertinente, contenidas en el Informe CP/doc.4194/07.

2. No obstante, el tratamiento del tema de la cooperación con la Corte en cada una de las legislaciones tendrá ciertas modalidades que son propias del régimen jurídico interno, por lo que, en ocasiones, únicamente corresponderá al Comité indicar que determinados campos requieren un desarrollo de los procedimientos nacionales, pero que es a la propia ley doméstica a la que le corresponderá precisarlos, basándose en su propia institucionalidad democrática.

³⁴ Deben tenerse presente también los proyectos ya mencionados en la parte V.(Sesiones Especiales de Trabajo de la CAJP) de este Informe y otras actualizaciones, como la aprobación, del nuevo Código Penal de Nicaragua con las figuras del Genocidio, los Delitos de Lesa Humanidad y los Delitos contra las Personas y Bienes Protegidos en Conflicto Armado.

La diversidad y diferencia de órganos e instituciones que en cada Estado pueden estar eventualmente vinculados al cumplimiento de las disposiciones en materia de cooperación con la Corte y las modalidades propias de actuación de los mismos, aconsejan una perspectiva general al momento de redacción de un instrumento modelo, a fin de evitar una proliferación de posibilidades que, además, no cubrirían, necesariamente, toda la gama de opciones existente en los Estados.

3. Siempre en esta dimensión, debe tenerse presente la necesidad de armonizar una solución que responda a los distintos sistemas jurídicos de *common law* y de *civil law* que existen en el hemisferio, prevaleciéndose del hecho de que ya existe un elemento unificador que es precisamente el Estatuto de Roma. Tomando en cuenta los diferentes sistemas jurídicos que existen en el Hemisferio, el puente entre un Sistema y otro es entonces la normativa de la Corte Penal Internacional, como régimen común uniforme.

4. No está de más indicar que el Sistema Interamericano y la práctica de los Estados muestran mecanismos de cooperación, asistencia mutua, ejecución de sentencias, etc., que reflejan una cierta dinámica de cooperación que podría facilitar las avenidas de una ley de implementación sobre la base *-mutatis mutandi-* de tales experiencias, sin olvidar que la cooperación con la Corte requiere muchas veces de un tratamiento especial que no necesariamente se logra utilizando *-tal cuales-*, las figuras y marcos de referencia tradicionales contenidas en otros tratados, sin las necesarias adecuaciones.

5. El sentido de una ley de cooperación con la Corte debe estar muy claro. No sustituye el texto del Estatuto ni desplaza lo que ya está convenido en un tratado internacional como es el Estatuto de Roma. No se pretende modificarlo restrictivamente. Se pretende complementarlo, hacerlo efectivo, dotarlo de procedimientos internos en aquellas áreas donde se requiera realmente de disposiciones nacionales. Ahí donde hacen falta medidas de implementación nacional y las normas del Estatuto no son suficientes, es que se revela en todo su esplendor la verdadera utilidad de la ley. Tales procedimientos no podrían contradecir, obstaculizar ni volver inoperantes o nugatorias las disposiciones del Estatuto.

6. Desde esa óptica, no se trata de leyes de cooperación que puedan, por un exceso de reglamentación, ni hacer más engorroso ni difícil alcanzar los objetivos sustantivos del Estatuto. Se trata por supuesto, de instrumentos para facilitar, agilizar y hacer efectivas las normas del propio Estatuto en materia de colaboración. Al adoptar un procedimiento determinado, la primera pregunta que debe hacerse es si ella facilita y favorece realmente la cooperación establecida. Una respuesta afirmativa, constituye el mejor "test" de efectividad.

7. Para la efectividad de la cooperación, debe tenerse presente que esta no descansa sólo en procedimientos mecánicamente establecidos, sino que tiene como un eje de carácter transversal un sistema de consultas que responderá a situaciones nacionales muy específicas y que es medular por cuanto permite, en un espíritu de colaboración, encontrar soluciones adecuadas ante problemas puntuales e impedir la paralización de los procedimientos en caso de dificultades.³⁵

8. Otro punto de partida es que, dada la complejidad del tema, es importante simplificar cuando sea posible. Algunas de las leyes ya emitidas muestran un alto grado de precisión, austeridad y certeza, aunque otras muestran un gran desarrollo y han abordado con extensión, generosidad y rigor la materia. Posiblemente sea mejor que la legislación modelo se beneficie de un equilibrio que, sin dejar por fuera temas torales, señale principios y pautas sobre asuntos que pueden necesitar de un refuerzo de la maquinaria institucional

³⁵ Ver por ejemplo, el caso de otras formas de asistencia, art 93, párrafo 3 y el art. 72 (Protección de información que afecte a la seguridad nacional).

doméstica para hacer efectiva una determinada norma de cooperación del Estatuto y llenar vacíos.

Pretender ir más lejos, sin tomar en cuenta las particularidades que tiene cada ordenamiento nacional, expone a ofrecer soluciones que eventualmente podrían funcionar en un determinado régimen jurídico y no necesariamente para otros o bien mostrar inconsistencias.

9. La identidad de normas penales, ya sea vía remisión al Estatuto o mediante su incorporación completa es un elemento de gran utilidad para la cooperación, pero especial cuidado debe tenerse de complementarlas con el conjunto de reglas y principios relativos por ejemplo, a la Cosa Juzgada (art. 20); el Derecho Aplicable (art. 21); la Exclusión de los Menores de 18 años de la Competencia de la Corte; la Improcedencia del Cargo Oficial (art. 27); la Responsabilidad de los Jefes y otros Superiores (art. 28); la Imprescriptibilidad (art. 29) y las Circunstancias Eximentes de Responsabilidad Penal (art. 31), a fin de evitar inconsistencias entre la norma penal y su forma de aplicación.

10. Las medidas de cooperación, si bien están concentradas básicamente en la Parte IX relativas a la cooperación internacional y la asistencia judicial, en realidad se encuentran complementadas por una gran cantidad de situaciones y disposiciones en otras partes del Estatuto que también requieren de colaboración de los Estados o bien de normas de implementación nacional. El Estatuto de Roma, texto al fin y al cabo integral e indivisible, no puede ver sólo hacia una de sus partes, sin tener en cuenta las demás y la interacción que se genera entre ellas como eslabones de un todo indisolublemente unido en objeto y propósito común.

11. La cooperación con la Corte debe entenderse en un sentido amplio, donde los esfuerzos por adecuar la legislación interna al Estatuto son también formas de cooperación con los fines de la justicia penal internacional. Igualmente, debe recordarse que los Estados pueden ser sujetos activos de la cooperación de la Corte, en un proceso de doble vía. En tal sentido, conforme al art. 93 párrafo 10.a) la Corte podrá cooperar y prestar asistencia a solicitud de un Estado Parte que lleve a cabo una investigación o sustancia un juicio por una conducta que constituya un crimen grave con arreglo al derecho interno del Estado requirente.

12. Al adecuar las legislaciones internas debe tenerse presente la necesidad de atender el conjunto de las obligaciones internacionales asumidas por cada Estado, lo cual es particularmente importante en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario con los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I, teniendo en cuenta que no necesariamente coinciden los crímenes con las infracciones en todos los casos y que el Estatuto codifica crímenes de guerra que no figuran en la lista de las infracciones graves y, especialmente que el Protocolo adicional I enumera algunos crímenes que no aparecen en el Estatuto de Roma o bien contempla elementos más amplios.

13. Los Estados no Parte del Estatuto no están excluidos de la cooperación con la Corte. El artículo 87 párrafo 5 a) establece que la Corte podrá invitar a cualquier Estado que no sea parte en el presente Estatuto a prestar la asistencia prevista en la Parte IX sobre la base de un arreglo especial, un acuerdo con ese Estado o de cualquier otra manera adecuada. A juicio del relator, algunas de las llamadas "Otras formas de cooperación", pueden ejecutarse utilizando *–mutatis mutandi–* mecanismos convencionales e internos propios de la cooperación penal internacional general.

Con estas premisas en mente, se impone la necesidad de pasar revista al Estatuto de la Corte para constatar si estas premisas básicas guardan o no consistencia con sus disposiciones.

El artículo 86 del Estatuto establece una obligación general para los Estados Parte de cooperar “plenamente con la Corte en relación con la investigación y enjuiciamiento de crímenes de su competencia”; pero ello se realiza “de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto”.

Es decir, en estricta conformidad con sus disposiciones. De ahí que los desarrollos legislativos nacionales deban guardar esa misma conformidad, en cumplimiento del deber de cooperar.

Conformidad no significa que no puedan ir más lejos, sino que deben resguardar al menos los estándares mínimos ahí fijados. Incluso podría ser deseable que los Estados pudieran traspasar esos linderos en la medida en que constituyan verdaderos enriquecimientos y aportaciones al Derecho Penal Internacional, si así lo estiman conveniente.

El valor de una legislación modelo estaría en ofrecer principios y pautas que hagan posible nacionalmente una mayor efectividad del funcionamiento de la cooperación con la Corte, cuando sea posible o bien indicar dónde y para que temas se requiere de un desarrollo doméstico. Pero la idea podría no limitarse a hacer más efectivo el funcionamiento de la Corte sino, además, el fundamental ejercicio preeminente de las jurisdiccionales penales domésticas frente a esos crímenes, bajo un concepto más amplio de la cooperación. El Preámbulo del Estatuto de la Corte recuerda en su párrafo sexto que “es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales”.

Ya se ha indicado que no es pretensión de la Corte Penal Internacional sustituir la administración nacional de la justicia, sino que esta pueda estar en condiciones de salvaguardar y tutelar la persecución, enjuiciamiento y castigo de los culpables de crímenes a la luz del Estatuto. En lo posible, para decirlo de alguna manera, el juez nacional es también el juez capaz de aplicar su jurisdicción en el campo del derecho penal internacional.

Las legislaciones de Argentina en la línea de la legislación española, por ejemplo, confirman esta aseveración al afirmarse que la ley tiene su radio de acción “en lo no previsto en el Estatuto de Roma” y su normativa complementaria. Los procedimientos que establezcan las leyes tienen entonces un carácter fundamentalmente supletorio del Estatuto, esto es, desarrollan aquello que no está previsto dentro del mismo ya que de otra forma, prevalece el procedimiento indicado en el instrumento creador de la Corte Penal Internacional.

Es importante también deducir de estas normas que la inexistencia de una ley interna de cooperación, no debe impedir ni alegarse a manera de justificación para incumplir con las obligaciones del Estatuto. Lo que se busca es que lo acordado en el ámbito internacional se refleje adecuadamente en la ley interna.

De ahí que el art. 88 (Procedimientos aplicables en el derecho interno), disponga que los Estados Parte “se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas la formas de cooperación especificadas en la presente parte”.

VII. VISIÓN GLOBAL DE LAS LEYES EMITIDAS HASTA AHORA

No podría dejar de indicarse que en el caso de los Estados que se tiene noticias que han emitido algún tipo de leyes, no todos han seguido un procedimiento uniforme. Mientras en unos casos se trata de leyes específicas exclusivamente relacionadas con el tema, en otras se trata de inclusiones en Códigos sustantivos y procesales o bien técnicas mixtas. No ha existido una sola forma de implementar las formas de cooperación del Estatuto y así lo han mostrado las diferentes iniciativas. En algunos casos se ha recurrido a la técnica de

remisión a lo dispuesto en el Estatuto, en tanto que en otras se ha optado por una legislación única y especial, concurriendo además, la técnica de la implementación sistemática en diversos cuerpos de leyes.

Con mayor o menor desarrollo, las leyes adoptadas coinciden en el propósito básico de asegurar la existencia de procedimientos internos que garanticen la cooperación, guardando –en general– conformidad con el Estatuto en esfuerzos dignos de todo reconocimiento.

La mayoría de leyes desborda el campo de la simple cooperación e incursiona en otros aspectos como los referidos a los crímenes, su tipificación y su pena. Mientras unas leyes lo hacen por remisión al Estatuto, otras hacen un desarrollo particular.

El mandato recibido por el Comité Jurídico, consiste en la elaboración de una legislación modelo sobre cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional. Ello plantea básicamente, tres escenarios:

1. Un instrumento modelo que cubra, en la línea de la mayoría de leyes analizadas, tanto los aspectos estrictamente de cooperación, como aquellos de otra naturaleza, pero ligados profundamente a las posibilidades reales tanto de colaboración con la Corte, como a la realización misma de los fines de la justicia penal en materia de crímenes internacionales en sede nacional.

2. Un instrumento modelo que se limite al área de la cooperación con la Corte exclusivamente a la luz de la Parte IX del Estatuto y

3. Un instrumento modelo que recoja ciertos principios de orden general que permitan armonizar el desarrollo normativo de las legislaciones internas en aquellas áreas donde se requieren procedimientos aplicables que complementen sus disposiciones, haciendo realidad aquel postulado que indica que el derecho internacional requiere del derecho interno para funcionar adecuadamente.

Cada una de estas posibilidades tiene sus puntos débiles y sus puntos fuertes. Acaso la principal consideración para una legislación modelo radica - más bien- en buscar una fórmula que permita abordar los aspectos torales, sin entrar necesariamente a definir procedimientos que sólo corresponden a la ley interna y a su estructura y particularidades propias que no es posible generalizar.

De ahí que el Relator considere más conveniente, en esta etapa de los trabajos del Comité, preparar un instrumento adjunto de características generales, centrado en grandes principios³⁶ e identificando algunas de las áreas donde existe la necesidad de un desarrollo legislativo nacional y brindando, cuando sea el caso, pautas o directrices generales para que sean las propias leyes internas las que –teniendo un marco de referencia – implementen sus respectivas normas a la luz de las particularidades propias de los ordenamientos internos.

Esta orientación se ve reforzada ante la idea de estar en presencia de sistemas jurídicos de naturaleza distinta, como son los sistemas de *common law* y de derecho civil en el hemisferio.

Ello nos llevaría a no excluir *a priori* ninguno de los escenarios, teniendo presente, al fin y al cabo, que no se trata de un tratado internacional, sino de un instrumento modelo, concebido para funcionar como una guía y marco de referencia que los Estados deben adaptar, cuando sea necesario, a sus propias y legítimas particularidades, siempre y cuando no afecten la normativa contenida en el Estatuto de Roma, los Elementos de los crímenes y sus Reglas de Procedimiento y Prueba.

³⁶ Ver por ejemplo “Lineamientos en cooperación judicial con la Corte Penal Internacional de febrero de 2008 de la Comisión Andina de Juristas”.

Se adjunta al presente Informe el Instrumento: “Guía de principios generales y pautas en materia de cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional”, bajo las siglas OEA/Ser.Q CJI/doc.293/08 rev.1 del 6 de marzo de 2008.